



Agosto 2019

Modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI)

Limitazioni per i viaggi all'estero e adeguamenti dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio

Rapporto esplicativo per la consultazione

Compendio

Le proposte modifiche della legge federale del 16 dicembre 2005¹ sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) attuano la mozione 18.3002 «Adeguamenti mirati dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio» della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati e la mozione 15.3953 «Nessun viaggio nel Paese d'origine per le persone ammesse provvisoriamente» del consigliere nazionale Gerhard Pfister. Al tempo stesso disciplinano in maniera più restrittiva i viaggi in Stati terzi degli stranieri ammessi provvisoriamente.

Situazione iniziale

La mozione 18.3002 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (mozione della CIP-S) incarica il Consiglio federale di presentare un disegno di legge che adegui in modo mirato lo statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio. L'obiettivo consiste nell'eliminare gli ostacoli maggiori all'integrazione nel mercato del lavoro delle persone che rimangono in Svizzera a lungo termine. Si tratta in particolare di esaminare la modifica della nozione di «ammissione provvisoria» e le agevolazioni in caso di cambio di Cantone per l'esercizio di un'attività lucrativa.

Occorre attuare anche la mozione 15.3953 del consigliere nazionale Gerhard Pfister (mozione Pfister), la quale incarica il Consiglio federale di adeguare le basi legali al fine di vietare in generale alle persone ammesse provvisoriamente di recarsi nel Paese d'origine, analogamente a quanto previsto per i rifugiati riconosciuti.

Contenuto dell'avamprogetto

Per attuare la mozione della CIP-S è proposta una nuova disciplina secondo cui è ammesso il cambiamento di Cantone ove la persona ammessa provvisoriamente svolga un'attività lucrativa o assolva una formazione professionale di base fuori del Cantone di residenza. Ciò a condizione che non percepisca prestazioni dell'aiuto sociale né per sé né per i propri familiari e che il rapporto di lavoro sussista da almeno 12 mesi oppure, considerato il tragitto per recarsi al lavoro o l'orario di lavoro, non sia ragionevole esigere la permanenza nel Cantone di residenza. Il Consiglio federale ha vagliato una possibile modifica della nozione di «ammissione provvisoria» ma per diversi motivi l'ha respinta.

L'attuazione della mozione Pfister implica un divieto per le persone ammesse provvisoriamente di recarsi nel Paese d'origine o di provenienza, estendendo pertanto a queste persone il divieto previsto già oggi nei riguardi dei rifugiati riconosciuti. In casi specifici la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) può autorizzare siffatti viaggi unicamente se ciò è necessario per preparare la partenza autonoma e il ritorno definitivi nello Stato d'origine o di provenienza. Il Consiglio federale preciserà maggiormente i pertinenti presupposti a livello di ordinanza.

Oltre all'attuazione vera e propria della mozione Pfister, la modifica della LStrI mira a codificare una disciplina dei viaggi dei richiedenti l'asilo, degli stranieri ammessi provvisoriamente e delle persone bisognose di protezione in Stati che non siano quello d'origine o di partenza (art. 59e P-LStrI). In linea di principio questi viaggi sono vietati. Il Consiglio federale disciplina a livello di ordinanza le condizioni restrittive alle quali è possibile, in casi specifici, derogare a tale divieto e autorizzare in via eccezionale, per particolari motivi personali, uno straniero ammesso provvisoriamente o una persona bisognosa di protezione a recarsi in uno Stato che non sia il Paese d'origine o di provenienza. Le disposizioni di ordinanza vigenti inerenti i motivi di viaggio sono esaminate di conseguenza.

Nello specifico, i richiedenti l'asilo potranno essere autorizzati a recarsi in uno Stato terzo unicamente se ciò è necessario per l'espletamento della procedura d'asilo o di allontanamento, in particolare per vagliare l'eseguibilità dell'allontanamento (p. es. acquisizione di documenti presso una rappresentanza all'estero in uno Stato limitrofo della Svizzera, art. 59e cpv. 2 P-LStrI).

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Mozione CIP-S «Adeguamenti mirati dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio»

1.1.1.1 Rapporto del Consiglio federale del 12 ottobre 2016

Il 12 ottobre 2016, il Consiglio federale ha adottato il rapporto «Ammissione provvisoria e persone bisognose di protezione: analisi e possibilità d'azione»². Steso in adempimento di tre postulati³, il rapporto descrive la situazione in essere e presenta possibili adeguamenti dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio.

L'ammissione provvisoria è una misura sostitutiva applicata qualora una decisione d'allontanamento passata in giudicato non sia eseguibile. Ciò significa che le persone ammesse provvisoriamente devono in realtà lasciare la Svizzera. Se l'esecuzione è impossibile, inammissibile o inesigibile, l'allontanamento è tuttavia rinviato a tempo indeterminato, finché non sussistano più ostacoli all'esecuzione. Non si tratta pertanto di un permesso secondo il diritto in materia di stranieri, bensì di una misura sostitutiva nel caso di un allontanamento non eseguibile. Alla fine di giugno 2019 le persone ammesse provvisoriamente in Svizzera erano 37 036 (rifugiati ammessi provvisoriamente non compresi, si veda a questo proposito il n. 1.1.1.3).

Per diversi motivi oggi giorno l'ammissione provvisoria è considerata da più parti insoddisfacente, non da ultimo perché la grande maggioranza delle persone al beneficio di questo statuto non rimane in Svizzera a breve termine bensì durevolmente. Infatti i motivi per i quali è disposta l'ammissione provvisoria tendono spesso a durare nel tempo (p. es. guerra civile in Siria). Da più parti si levano pertanto voci che chiedono una nuova denominazione di questo statuto. Vi è anche chi propone, anziché una misura sostitutiva, un vero e proprio statuto di soggiorno in caso di non eseguibilità dell'allontanamento.

La durata del soggiorno, il numero di ammissioni provvisorie concesse, le condizioni per la disposizione dell'ammissione provvisoria e l'esame della sua revoca ove tali condizioni decadano sono temi spesso dibattuti. Sono spesso oggetto di critica anche il ricongiungimento familiare di cui beneficiano il coniuge e i figli minorenni delle persone ammesse a titolo provvisorio nonché presunti viaggi non autorizzati nel Paese d'origine nonostante il fatto che il ritorno ivi sia stato considerato non eseguibile, inammissibile o impossibile.

Per quanto concerne l'integrazione, in particolare sul mercato del lavoro, vi è tuttora un potenziale di miglioramento. Cifre recenti mostrano infatti che l'integrazione professionale delle persone ammesse provvisoriamente richiede molto tempo. Anche altri Stati europei fanno la stessa esperienza. Ove possibile, allo scopo di ridurre in maniera mirata la dipendenza dall'aiuto sociale con il protrarsi della durata del soggiorno in Svizzera, il focus è posto sul miglioramento dell'integrazione professionale.

Il rapporto del Consiglio federale presenta tre possibili varianti per adeguare l'ammissione provvisoria.

Variante 1: l'ammissione provvisoria (permesso F) è sostituita mediante il rilascio immediato di un permesso di dimora ordinario (permesso B). In questo modo le persone interessate beneficiano di uno statuto molto simile a quello dei rifugiati cui è stato concesso asilo.

Variante 2: è creato un nuovo statuto di protezione che tiene debitamente conto della situazione particolare delle persone che non hanno la qualità di rifugiato ma che per motivi diversi (guerra civile, persone vulnerabili, ecc.) non possono tornare nel Paese di provenienza. Si tratta dunque di uno statuto vero e proprio in luogo di una misura sostitutiva in caso di allontanamento non eseguibile. Lo statuto è pegno di una migliore integrazione nel mercato del lavoro e concorre in questo modo a ridurre la dipendenza dall'aiuto sociale. È preservata la possibilità di revocare il diritto di

² Consultabile (in tedesco e francese) all'indirizzo: www.sem.admin.ch: sito web SEM > Pubblicazioni & servizi > Rapporti > Rapporti diversi

³ Postulato 11.3954 Hodgers «Limitare l'ammissione provvisoria» del 29 settembre 2011; postulato 13.3844 Romano «Ammissione provvisoria. Nuovo disciplinamento per maggiore trasparenza ed equità» del 26 settembre 2013 e postulato 14.3008 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale «Riesame dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio e delle persone bisognose di protezione» del 14 febbraio 2014.

soggiorno ove il ritorno diventi possibile. Si evita qualsiasi effetto *pull* giacché il nuovo statuto non è giuridicamente più vantaggioso della protezione sussidiaria prevista dall'UE e da altri Stati europei paragonabili.

Variante 3: le modifiche già apportate all'ammissione provvisoria, in particolare per quanto riguarda l'agevolazione dell'accesso a un'attività lucrativa, sono completate in maniera mirata, per esempio modificando la denominazione dello statuto, agevolando il cambiamento di Cantone o definendo nuovi criteri per il ricongiungimento familiare.

Nel suo rapporto il Consiglio federale ha privilegiato la seconda variante, giacché migliorerebbe la situazione delle persone interessate senza concedere loro tutti i diritti connessi al rilascio di un permesso di dimora ordinario.

1.1.1.2 Deliberazioni in parlamento

Il rapporto del Consiglio federale è stato trasmesso al Parlamento per esame. La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha preso atto del rapporto e, su tale base, il 27 aprile 2017 ha depositato la mozione 17.3270⁴. Il testo della mozione incarica il Consiglio federale di presentare un disegno con le modifiche legislative necessarie inteso a sostituire il vigente statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio con uno statuto che corrisponda, a grandi linee, alle proposte che figurano nella variante 2 del rapporto. Il nuovo statuto dovrà prevedere la concessione della protezione per una durata presumibilmente superiore che migliori la situazione delle persone interessate, soprattutto sul mercato del lavoro. Inoltre per le persone che si presume necessitino di una protezione solo provvisoria, dovrà essere creato uno statuto corrispondente. Il Consiglio nazionale ha approvato la mozione il 12 giugno 2017.

Il rapporto del Consiglio federale e la mozione 17.3270 della CIP-N sono quindi stati esaminati dalla CIP-S. La CIP-S ha considerato maggioritariamente che la mozione della CIP-N non è concludente e ha pertanto depositato, il 18 gennaio 2018, una propria mozione 18.3002 «Adeguamenti mirati dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio». La mozione prevede di mantenere, in linea di principio, l'ammissione provvisoria odierna ma incarica il Consiglio federale di presentare un disegno di legge che elimini gli ostacoli maggiori all'integrazione nel mercato del lavoro delle persone che rimangono in Svizzera a lungo termine. Si tratta in particolare di esaminare la modifica della nozione di «ammissione provvisoria» e le agevolazioni in caso di cambio di Cantone per l'esercizio di un'attività lucrativa.

Il 14 marzo 2018 il Consiglio degli Stati ha accolto la mozione 18.3002 della CIP-S e respinto, di conseguenza, la mozione 17.3270 della CIP-N. Infine, il 12 giugno 2018 anche il Consiglio nazionale ha accolto la mozione 18.3002 della CIP-S. Il presente progetto di legge si riferisce a questa mozione.

1.1.1.3 Situazione giuridica e pratica odierna

L'espressione «ammissione provvisoria» traduce il fatto che in linea di principio le persone interessate sono tenute a lasciare la Svizzera. Sono tuttavia autorizzate a rimanere temporaneamente nel nostro Paese fintantoché il loro allontanamento non sia possibile, ragionevolmente esigibile o ammissibile. In realtà la grande maggioranza di queste persone rimane durevolmente in Svizzera, infatti i motivi che hanno indotto le autorità a pronunciare il provvedimento continuano il più delle volte a sussistere (p.es. guerra civile nel Paese di provenienza). L'esperienza ha mostrato che molti datori di lavoro non sono sufficientemente informati in merito all'ammissione provvisoria. Questa scarsa conoscenza dello statuto ostacola la ricerca di un impiego, giacché molti potenziali datori di lavoro credono che queste persone si soffermino generalmente per poco tempo in Svizzera o non siano affatto autorizzate a esercitare un'attività lucrativa.⁵ Questa reticenza dei datori di lavoro può pregiudicare il raggiungimento dell'obiettivo di ridurre la dipendenza dall'aiuto sociale.

⁴ Mozione 17.3270 CIP-N «Sostituire lo statuto dell'ammissione provvisoria» del 27 aprile 2017.

⁵ Rapporto del Consiglio federale, n. 2.6.3. si veda la nota a piè di pagina 2; nonché Studio «Tasso d'occupazione dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente sul mercato del lavoro svizzero», KEK - CDC Consultants/B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, aprile 2014, pag. 21 seg., consultabile all'indirizzo: www.sem.admin.ch > Pubblicazioni & servizi > Rapporti > Integrazione > Rapporti e studi tematici > Rapporti su persone ammesse provvisoriamente e rifugiati (in tedesco; riassunto in francese); nonché Rapporto del gruppo di lavoro AUSL/ASM «Integrazione nel mercato del lavoro di persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti. Analisi e raccomandazioni pratiche» del 28 novembre 2014, compreso l'apprezzamento da parte delle presidenze AUSL e ASM del 4 febbraio 2015, n. 3.3.2, pag. 18; consultabile all'indirizzo: www.vsaa.ch > News > Archiv > 05.03.2015 Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen – Bericht (in tedesco e francese).

Le persone ammesse provvisoriamente sono attribuite a un Cantone, all'interno del quale sono libere di scegliere il loro luogo di residenza. Tuttavia le autorità cantonali possono assegnare un luogo di residenza o un alloggio nel Cantone allo straniero ammesso provvisoriamente che non è stato riconosciuto quale rifugiato e percepisce l'aiuto sociale (art. 85 cpv. 5 LStrl).

In caso di domanda di cambiamento di Cantone, la SEM emana una decisione definitiva dopo aver sentito i Cantoni in questione. La decisione può essere impugnata unicamente per violazione del principio dell'unità familiare (art. 85 cpv. 3 e 4 LStrl).

Il cambiamento di Cantone delle persone ammesse provvisoriamente è retto dall'articolo 21 dell'ordinanza dell'11 agosto 1999⁶ concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE) e dagli articoli 21 (Attribuzione ai Cantoni) e 22 dell'ordinanza 1 dell'11 agosto 1999⁷ sull'asilo (OAsi 1). In virtù di queste disposizioni la SEM può approvare il cambiamento di Cantone di una persona ammessa provvisoriamente o di un'altra persona soltanto con il consenso di entrambi i Cantoni, se è rivendicata l'unità della famiglia o se vi è grave minaccia per la persona ammessa provvisoriamente o altre persone. In pratica è raro che il nuovo Cantone dia il proprio consenso, giacché il cambiamento di Cantone significa per esso il trasferimento della responsabilità in materia di aiuto sociale.

Pertanto le disposizioni delle ordinanze vigenti autorizzano solo a determinate condizioni restrittive il cambiamento di Cantone per le persone ammesse provvisoriamente.

La mozione della CIP-S non menziona esplicitamente i *rifugiati* ammessi provvisoriamente, giacché sono generalmente compresi nel gruppo delle persone ammesse provvisoriamente. Per quanto riguarda determinati diritti, tuttavia, essi formano una categoria distinta da quella dei rifugiati riconosciuti che hanno ottenuto asilo e da quella delle persone ammesse a titolo provvisorio che non hanno la qualità di rifugiato.

Alla fine di giugno 2019 vi erano in Svizzera 10 048 rifugiati ammessi provvisoriamente. Si tratta di persone cui è stata riconosciuta la qualità di rifugiato ma cui è stato negato l'asilo e nei cui confronti, vista l'inammissibilità dell'esecuzione dell'allontanamento, è stata disposta l'ammissione provvisoria (art. 83 cpv. 3 LStrl). Questa situazione riguarda in prevalenza persone che hanno la qualità di rifugiato ma cui non è concesso asilo perché se ne sono dimostrate indegne (art. 53 della legge del 26 giugno 1998⁸ sull'asilo [LAsi]) oppure a fronte di motivi soggettivi insorti dopo la fuga (art. 54 LAsi). Si parla di motivo soggettivo insorto dopo la fuga se il comportamento di una persona all'estero espone la stessa a persecuzioni nel proprio Paese di provenienza o di origine – per esempio se la persona ha lasciato illegalmente tale Paese (reato di fuga). A fronte dei diritti garantiti loro dalla Convenzione del 28 luglio 1951⁹ sullo statuto dei rifugiati, i rifugiati ammessi provvisoriamente godono di uno statuto più vantaggioso in materia di aiuto sociale e mobilità rispetto alle persone ammesse a titolo provvisorio che non hanno qualità di rifugiato.

Fino alla decisione di principio del Tribunale amministrativo federale emanata nel 2012 (DTAF-2012/2) era adottata la medesima prassi in materia di cambiamento di Cantone sia per i rifugiati ammessi provvisoriamente sia per le altre persone ammesse a titolo provvisorio. Nella sua decisione di principio il Tribunale amministrativo federale (TAF) ha dichiarato l'articolo 26 della Convenzione sullo statuto dei rifugiati direttamente applicabile e deciso che tutti i rifugiati riconosciuti hanno diritto di cambiare Cantone (consid. 5.2.3 della decisione).

In virtù dell'interpretazione adottata dal TAF per quanto riguarda il tenore dell'articolo 26 della Convenzione sullo statuto dei rifugiati¹⁰, nella fattispecie si applica la disciplina applicabile ai titolari di un permesso di domicilio (permesso C). Pertanto, in assenza di motivi di revoca ai sensi dell'articolo 63 LStrl, anche i rifugiati ammessi a titolo provvisorio hanno diritto di cambiare Cantone (art. 37 cpv. 3 LStrl). Nella Convenzione sullo statuto dei rifugiati l'espressione «nelle stesse circostanze» significa che, per l'esercizio di un diritto, l'interessato deve adempiere tutte le condizioni come se non fosse un rifugiato. Sono escluse le condizioni che per la loro natura non possono essere adempiute da un rifugiato (art. 6 della Convenzione).

⁶ RS 142.281

⁷ RS 142.311

⁸ RS 142.31

⁹ RS 0.142.30

¹⁰ Tenore dell'articolo 26 della Convenzione sullo statuto dei rifugiati: Ciascuno Stato Contraente concede ai rifugiati che soggiornano regolarmente sul suo territorio il diritto di scegliersi il loro luogo di residenza e di circolarvi liberamente, con le riserve previste dall'ordinamento applicabile agli stranieri nelle stesse circostanze, in generale.

Prima di ottenere un permesso di domicilio, gli stranieri devono aver soggiornato in Svizzera per almeno dieci anni. In certi casi bastano cinque anni (in particolare quando è stato stipulato un accordo di domicilio con lo Stato di provenienza). Il rilascio del permesso di domicilio presuppone inoltre una buona integrazione. I rifugiati ammessi a titolo provvisorio, dal canto loro, non devono soddisfare né la prima (durata di soggiorno prescritta) né la seconda condizione (buona integrazione). Pertanto non appare indispensabile, sul piano giuridico, riservare ai rifugiati ammessi provvisoriamente il medesimo trattamento di cui godono gli stranieri domiciliati in Svizzera in tema di cambiamento di Cantone.

1.1.1.4 Progetti volti a migliorare l'integrazione professionale e attuazione dell'Agenda Integrazione Svizzera

Per migliorare l'integrazione dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente, la Confederazione e i Cantoni hanno convenuto un'Agenda Integrazione Svizzera (AIS)¹¹. Questo strumento comune è stato approvato il 23 marzo 2018 dall'assemblea plenaria della Conferenza dei Governi cantonali (CdC), mentre il Consiglio federale ne ha preso atto il 25 aprile 2018. L'AIS definisce una promozione della prima integrazione applicabile in tutta la Svizzera e propone cinque obiettivi di efficacia. Per attuare l'AIS la somma forfettaria a favore dell'integrazione versata per ciascun rifugiato riconosciuto e per ogni persona ammessa provvisoriamente è stata aumentata, dal 1° maggio 2019, da 6000 a 18 000 franchi. Nel contempo il processo di prima integrazione e il ricorso alla somma forfettaria a favore dell'integrazione per l'apprendimento precoce della lingua saranno codificati a livello di ordinanza.

Il riassetto del settore dell'asilo, operativo dal marzo 2019, consente di concludere le procedure d'asilo in modo nettamente più rapido e di velocizzare il ritorno delle persone che non sono autorizzate a rimanere in Svizzera nel loro Paese di origine o nello Stato Dublino competente. Per quanto riguarda le persone che verosimilmente saranno autorizzate a rimanere in Svizzera, le misure integrative potranno iniziare già durante la procedura ampliata.

L'obiettivo dell'AIS è quello di integrare più rapidamente e più durevolmente le persone che soggiornano legalmente in Svizzera e che vi rimarranno sul lungo periodo. L'elemento cruciale per raggiungere questo obiettivo è una gestione individuale di ciascun caso per l'intera durata del processo. Pegno di un processo di promozione vincolante e, per quanto possibile, ininterrotto, una gestione individuale di ciascun caso per l'intera durata del processo consente di adottare provvedimenti su misura conformi al principio «promuovere ed esigere» (lingua, valutazione del potenziale, potenziale in ambito formativo e occupazionale, integrazione sociale, ecc.).

I Programmi d'integrazione cantonali (PIC) offrono già tuttora ai Cantoni un quadro di riferimento per tutte le offerte di promozione specifica dell'integrazione. Pertanto non occorre un riassetto radicale della promozione dell'integrazione delle persone ammesse provvisoriamente. Semplicemente, le misure intervengono in maniera più precoce e sono coordinate in maniera ottimale tra loro grazie alla gestione individuale di ogni caso durante l'intero processo integrativo. Sono inoltre attuate in modo sistematico in tutti i Cantoni. In questo modo si evitano doppioni e periodi di attesa e, per le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti, l'integrazione assume un carattere più concreto e più vincolante.

Per completare e precisare gli obiettivi strategici dei PIC, la Confederazione e i Cantoni hanno convenuto, nel quadro dei lavori relativi all'AIS, cinque obiettivi di efficacia per rifugiati riconosciuti e persone ammesse provvisoriamente vincolanti per tutti i Cantoni. Questi obiettivi saranno stati raggiunti quando in tutta la Svizzera saranno stati conseguiti, per tutti i rifugiati e tutte le persone ammesse provvisoriamente, gli indicatori per la prima integrazione nei settori di promozione seguenti: Prima informazione e fabbisogno d'integrazione, Consulenza (accompagnamento), Lingua e formazione, Potenziale in ambito formativo e occupazionale, Coesistenza (integrazione sociale). Per verificare l'efficacia delle misure sarà messo in campo un monitoraggio nel quadro di un mandato successivo dell'AIS.

¹¹ Rapporto del gruppo di coordinamento del 1° marzo 2018, consultabile all'indirizzo www.sem.admin.ch > Entrata & soggiorno > Integrazione > Agenda Integrazione Svizzera > Documenti.

1.1.2 Mozione Pfister «Nessun viaggio nel Paese d'origine per le persone ammesse provvisoriamente»

Nel quadro del presente progetto è attuata anche la mozione 15.3953 «Nessun viaggio nel Paese d'origine per le persone ammesse provvisoriamente», presentata il 24 settembre 2015, accolta dal Consiglio nazionale il 1° giugno 2017 e dal Consiglio degli Stati l'11 giugno 2018. La mozione incarica il Consiglio federale di adeguare le basi legali al fine di vietare in generale alle persone ammesse provvisoriamente di recarsi nel Paese d'origine o di provenienza, analogamente a quanto previsto per i rifugiati riconosciuti.

Il diritto vigente prevede già l'obbligo per gli stranieri ammessi provvisoriamente di procurarsi per ogni viaggio all'estero un'autorizzazione della SEM sotto forma di documento di viaggio o visto di ritorno, tanto più che a differenza dei rifugiati riconosciuti essi non godono di un diritto all'ottenimento di un documento di viaggio. L'ordinanza del 14 novembre 2012¹² concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri (ODV) vigente prevede unicamente motivi di viaggio molto limitati per le persone ammesse provvisoriamente (nonché per i richiedenti l'asilo e le persone bisognose di protezione; art. 9 ODV). Deve trattarsi, per esempio, di gravi motivi umanitari quali il decesso o la malattia di un congiunto oppure della partecipazione a manifestazioni sportive o culturali. Tre anni dopo la decisione di ammissione provvisoria, quando la persona ammessa provvisoriamente si è integrata in Svizzera, sono ammissibili viaggi anche per altri motivi (p. es. per affari o visite a familiari; art. 9 cpv. 4 lett. b ODV). I viaggi nello Stato d'origine o di provenienza, invece, sono autorizzati già oggi solo in via eccezionale e in casi debitamente motivati (art. 9 cpv. 6 ODV). Ogni domanda è esaminata individualmente. Se i documenti di viaggio o i visti di ritorno rilasciati non sono utilizzati per lo scopo, la destinazione o alla data del viaggio indicati, la SEM può revocare l'ammissione provvisoria o rifiutare le future domande di autorizzazione di viaggio dell'interessato (art. 84 cpv. 2 LStrl; 26 e 26a OEAE).

Nel quadro della modifica della LStrl del 14 dicembre 2018¹³ (Norme procedurali e sistemi d'informazione), il Parlamento ha adottato misure riguardanti il problema dei *rifugiati riconosciuti* che si recano abusivamente nel Paese d'origine o di provenienza. Il divieto vigente nei riguardi dei rifugiati riconosciuti di recarsi nello Stato d'origine o di provenienza è ora codificato espressamente nella LStrl (art. 59c cpv. 1 prima frase). Per evitare viaggi abusivi negli Stati d'origine o di provenienza la SEM ha inoltre la possibilità di vietare ai rifugiati di recarsi anche in Stati terzi (art. 59c cpv. 2 seconda frase LStrl). La pertinente disciplina sarà posta in vigore dal Consiglio federale verosimilmente all'inizio del 2020 (cfr. n. 2, commento ad art. 59d P-LStrl).

1.2 Nuova disciplina proposta

1.2.1 Attuazione della mozione della CIP-S

Come illustrato al punto 1.1.1.3, la nozione odierna di «ammissione provvisoria» non esprime il fatto che di norma le persone interessate rimangono a lungo termine in Svizzera. Per i datori di lavoro ciò presta a malintesi circa la possibile durata di un impiego. È per questo motivo che la CIP-S ha incaricato il Consiglio federale di esaminare una nuova denominazione.

La denominazione deve rispecchiare lo statuto giuridico delle persone interessate, non già indurre in errore suggerendo che chi ne beneficia gode di un diritto di soggiorno indipendente. Si tratta semmai di una misura sostitutiva pronunciata a fronte dell'impossibilità di eseguire l'allontanamento (si veda al riguardo anche il n. 1.1.1.1). L'obbligo di lasciare la Svizzera rimane, ma a fronte di ostacoli all'esecuzione non può essere implementato. La presenza di queste persone in Svizzera è pertanto tollerata in attesa che vengano meno gli ostacoli all'esecuzione dell'allontanamento. Il fatto che numerosi stranieri ammessi provvisoriamente rimangano a lungo o addirittura in modo permanente nel nostro Paese non modifica questo dato di fatto. In casi personali particolarmente gravi, le domande di rilascio di un permesso di dimora presentate da stranieri ammessi provvisoriamente che si trovano in Svizzera da oltre cinque anni sono esaminate approfonditamente considerandone il grado d'integrazione (art. 30 cpv. 1 lett. b e 84 cpv. 5 LStrl).

Va detto inoltre che quella di «ammissione provvisoria» (permesso F) è una nozione ormai consolidata nel diritto in materia di migrazione. Una designazione più neutra pregiudicherebbe la comprensibilità e la delimitazione dei numerosi statuti di presenza previsti dal diritto in materia di stra-

¹² RS 143.5

¹³ FF 2018 6655

nieri e d'asilo e rischierebbe pertanto di propiziare nuovi malintesi anziché la semplificazione desiderata.

L'incarico di vagliare una modifica di questa nozione, impartito dalla mozione, è stato ossequiato. Tuttavia non è stata trovata una denominazione che rispondesse alla necessità di migliorare l'integrazione nel mercato del lavoro, da un lato, e all'esigenza di una chiara definizione dello statuto giuridico in questione, dall'altro. A ciò è venuta ad aggiungersi la difficoltà di trovare una denominazione che potesse essere trasposta all'identico nelle tre lingue ufficiali e risultare in ciascuna altrettanto comprensibile. A fronte di ciò il Consiglio federale si astiene, pertanto, dal proporre una nuova designazione. Le opportunità delle persone interessate di essere ammesse sul mercato del lavoro potranno essere accresciute grazie a una migliore informazione dei datori di lavoro.¹⁴

Secondo la mozione della CIP-S, per migliorare l'integrazione nel mercato del lavoro occorre codificare nella LStrl un nuovo diritto di cambiare Cantone ove l'interessato eserciti un'attività lucrativa di durata indeterminata o assolva una formazione professionale di base in un altro Cantone. Le condizioni sono le seguenti:

- non è ragionevole, considerato il tragitto per recarsi al lavoro o l'orario di lavoro, esigere la permanenza nel Cantone di residenza oppure il rapporto di lavoro sussiste da almeno 12 mesi;
- la persona non percepisce prestazioni dell'aiuto sociale né per sé né per i propri familiari; e
- non sussistono motivi di revoca dell'ammissione provvisoria quali, per esempio, una grave violazione della sicurezza o dell'ordine pubblici (art. 83 cpv. 7 lett. a o b LStrl).

Questa disciplina è finalizzata a migliorare le condizioni quadro propizie all'integrazione e quindi anche all'indipendenza finanziaria. L'esercizio di un'attività lucrativa consente peraltro di preservare e rafforzare le competenze sociali in vista di un eventuale, successivo ritorno nel Paese di provenienza.

Sebbene la mozione della CIP-S non menzioni la categoria dei rifugiati riconosciuti ammessi provvisoriamente, è opportuno disciplinare il cambiamento di Cantone anche per questo gruppo di persone. Per queste persone vigeranno le medesime norme previste per i titolari di un permesso di dimora. Pertanto avranno diritto di cambiare Cantone se non sono disoccupate e non sussistono motivi di revoca (p. es. pena detentiva di lunga durata; art. 37 cpv. 2 LStrl). In questo contesto occorre conformarsi alla prassi del TAF, che dalla Convenzione sullo statuto dei rifugiati deduce un diritto, per i rifugiati riconosciuti ammessi provvisoriamente, di cambiare Cantone (si veda anche il n. 1.1.1.3). Il TAF si è tuttavia pronunciato a favore di un ampliamento di questo diritto, equiparandolo a quello previsto per i titolari di un permesso di domicilio (rifiuto del cambiamento di Cantone unicamente in presenza di motivi di revoca secondo l'art. 63 LStrl).

La SEM esaminerà su base regolare le ripercussioni della nuova disciplina. All'occorrenza ci sarebbe la possibilità di modificare la ripartizione dei richiedenti l'asilo e delle persone ammesse provvisoriamente tra i Cantoni (art. 85 cpv. 2 LStrl e 27 LAsi). La competenza spetta ai Cantoni (art. 27 cpv. 1 LAsi).

Il presente progetto è parimenti finalizzato a precisare la disposizione relativa all'esercizio di un'attività lucrativa indipendente da parte delle persone ammesse provvisoriamente, entrata in vigore il 1° gennaio 2019 (art. 85a LStrl). È pertanto previsto di codificare nella legge il fatto che anche le persone ammesse provvisoriamente che esercitano un'attività lucrativa indipendente soggiacciono all'obbligo di notifica. Attualmente esiste già una disciplina di questo tipo a livello di ordinanza.

1.2.2 Attuazione della mozione Pfister

Secondo il diritto vigente le persone ammesse provvisoriamente possono ottenere un documento di viaggio oppure un visto di ritorno per il disbrigo di importanti e improrogabili pratiche strettamente personali nel Paese di origine o di provenienza (art. 9 cpv. 1 lett. b ODV). Per attuare la mozione Pfister è previsto di codificare nella LStrl un divieto per queste persone di recarsi nel Paese di origine o di provenienza, analogamente a quanto previsto per i rifugiati riconosciuti. Il divieto sarà

¹⁴ Ciò corrisponde nel principio anche alle raccomandazioni chiave del rapporto «Miglioramento dell'integrazione nel mercato del lavoro dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente» dell'incaricato per i rifugiati e l'economia, dr.iur. Eduard Gnesa, del giugno 2018, n. 4.1., disponibile all'indirizzo www.sem.admin.ch > Pubblicazioni & servizi > Rapporti > Integrazione > Rapporti e studi tematici > Rapporti su persone ammesse provvisoriamente e rifugiati (in tedesco con un riassunto in italiano).

applicabile anche ai richiedenti l'asilo e alle persone bisognose di protezione (art. 59d cpv. 1 P-LStrl). In casi specifici la SEM può autorizzare in via eccezionale uno straniero ammesso provvisoriamente o una persona bisognosa di protezione a recarsi nello Stato d'origine o di provenienza, tuttavia unicamente se ciò è necessario per preparare la partenza autonoma e il ritorno definitivi nello Stato d'origine o di provenienza (art. 59d cpv. 2 P-LStrl). Il Consiglio federale stabilisce a livello di ordinanza i presupposti per quest'autorizzazione derogatoria.

Oltre all'attuazione vera e propria della mozione Pfister, la LStrl decreterà anche nuove norme per quanto riguarda i viaggi di richiedenti l'asilo, persone ammesse provvisoriamente e persone bisognose di protezione in un altro Stato che non sia quello di origine o di provenienza (art. 59e P-LStrl). In linea di principio questi viaggi sono vietati. Il Consiglio federale stabilisce a livello di ordinanza a quali limitate condizioni possono essere eccezionalmente autorizzati in presenza di particolari motivi personali (art. 59e cpv. 3 P-LStrl). A tal fine occorre procedere a un esame critico delle disposizioni esecutive vigenti (cfr. art. 9 ODV). Nel caso dei richiedenti l'asilo, questi viaggi devono essere possibili unicamente se necessari per l'espletamento della procedura d'asilo o di allontanamento, nello specifico in vista dell'esecuzione dell'allontanamento (p. es. per acquisire i documenti necessari in vista del ritorno nello Stato d'origine o di provenienza, art. 59e cpv. 2 P-LStrl).

Sarà peraltro possibile sanzionare le persone che si recano illegalmente nello Stato di origine o di provenienza o in un altro Stato. La LStrl e la LAsi prevedranno pertanto pertinenti sanzioni (art. 83 cpv. 9^{bis} e 9^{ter}, 84 cpv. 4 lett. c e d, 120 cpv. 1 lett. h e 122d P-LStrl, art. 79 lett. e P-LAsi). L'ammissione provvisoria si estinguerà automaticamente, per esempio, qualora la persona interessata non renda verosimile di essere stata costretta a recarsi nello Stato d'origine o di provenienza. Questa norma si applica per analogia anche ai rifugiati riconosciuti. Le norme vigenti relative al rilascio di un'autorizzazione al ritorno sotto forma di visto di ritorno, definite sinora unicamente a livello di ordinanza, saranno codificate nella LStrl (art. 59 P-LStrl).

2 Commento alle singole disposizioni

2.1 Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl)

Art. 21 cpv. 3 seconda frase

Si tratta di una modifica redazionale volta a meglio precisare il testo sotto il profilo linguistico. In questo modo ci si propone di evitare che l'ammissione di stranieri con diploma universitario svizzero per un periodo di sei mesi a partire dalla conclusione della loro formazione o della loro formazione continua in vista di trovare un'attività lucrativa possa essere confusa con l'ammissione provvisoria secondo gli articoli 83 segg. LStrl.

Titolo prima dell'articolo 59

Capitolo 9: Documenti di viaggio, visti di ritorno in Svizzera e limitazioni per i viaggi all'estero

Siccome gli articoli 59 segg. disciplinano ormai anche le autorizzazioni al ritorno (visti di ritorno) e le limitazioni dei viaggi all'estero, occorre completare conseguentemente il titolo del presente capitolo.

Art. 59 rubrica e cpv. 4–6

L'articolo 59 e gli articoli supplementari 59a–59c LStrl sono stati modificati nel quadro della modifica della LStrl del 14 dicembre 2018. Queste modifiche entreranno verosimilmente in vigore nella loro integralità all'inizio del 2020. Il presente progetto tiene conto di queste modifiche.

Rilascio di documenti di viaggio e di visti di ritorno

La LStrl vigente contiene unicamente prescrizioni puntuali per quanto riguarda il rilascio di documenti di viaggio a stranieri privi di documenti. Stabilisce per esempio chi ha diritto a un documento di viaggio e a quali condizioni tale diritto si estingue (art. 59 cpv. 2 e 3 LStrl). La LStrl stabilisce inoltre che la SEM può rilasciare un documento di viaggio ad altri stranieri privi di documenti (art. 59 cpv. 1 LStrl). Tuttavia questa categoria di persone non è definita più da vicino a livello di legge. Le disposizioni afferenti si trovano nell'ODV (art. 4 cpv. 2).

Le persone in possesso di un documento di viaggio valido emesso dal loro Stato d'origine o di provenienza abbisognano, per recarsi all'estero, di un'autorizzazione al ritorno sotto forma di visto di ritorno in Svizzera. Le norme riguardanti il rilascio di questo tipo di visto figurano per il momento unicamente a livello di ordinanza (art. 7 e 9 ODV).

Per garantire la certezza giuridica, le disposizioni dell'ODV riguardanti i documenti di viaggio e i visti di ritorno in Svizzera in caso di viaggio all'estero (cfr. art. 4 cpv. 2 e art. 7 ODV) vengono ora iscritte nella legge contestualmente all'attuazione della mozione Pfister (si veda il commento ai cpv. 4 e 5).

Rubrica

Siccome l'articolo 59 disciplina ormai anche il rilascio dei visti di ritorno, la rubrica è modificata conseguentemente.

Ad cpv. 4

La LStrl vigente consente già alla SEM di rilasciare documenti di viaggio non soltanto alle persone che vi hanno diritto (art. 59 cpv. 2 LStrl) ma anche ad altre persone straniere prive di documenti (art. 59 cpv. 1 LStrl). Queste categorie di persone sono tuttora definite più da vicino unicamente nell'ODV (art. 4 cpv. 2 ODV). Per garantire la certezza giuridica e la trasparenza, la disciplina vigente nell'ODV è ripresa nella LStrl con i necessari adeguamenti in virtù delle nuove norme introdotte con gli articoli 59d e 59e P-LStrl.

Ad cpv. 5

Il presente capoverso disciplina ormai a livello di legge il rilascio di un visto di ritorno a una persona straniera in possesso di un documento di viaggio riconosciuto e valido rilasciato dal proprio Paese d'origine o di provenienza (art. 7 cpv. 1 ODV). Quale condizione per ottenere un tale visto l'interessato deve inoltre essere stato autorizzato in via eccezionale a recarsi nello Stato d'origine o di provenienza (art. 59d P-LStrl) o in un altro Stato (art. 59e P-LStrl; si veda il cpv. 5 lett. b).

Ad cpv. 6

Le altre modalità del rilascio di documenti di viaggio e di visti di ritorno saranno definite a livello di ordinanza. Nella LStrl è pertanto introdotta una pertinente delega esplicita di questa competenza al Consiglio federale.

Art. 59d (nuovo) Divieto per richiedenti l'asilo, stranieri ammessi provvisoriamente e persone bisognose di protezione di recarsi nello Stato d'origine o di provenienza

La mozione Pfister incarica il Consiglio federale di adeguare le basi legali al fine di vietare in generale alle persone ammesse provvisoriamente di recarsi nel Paese d'origine o di provenienza, analogamente a quanto previsto per i rifugiati riconosciuti.

Excursus: viaggi di rifugiati riconosciuti che hanno ottenuto asilo o ammessi provvisoriamente

La problematica dei viaggi abusivi di *rifugiati riconosciuti* nel loro Paese d'origine è stata abordata a più riprese nel quadro di interventi parlamentari (cfr. mozioni 15.3803¹⁵ e 15.3844¹⁶) e nei media. In questo contesto il Parlamento ha adottato nuove disposizioni legali nel quadro della modifica della LStrl del 14 dicembre 2018¹⁷ (Norme procedurali e sistemi d'informazione). La LStrl così modificata vieta ormai *ai rifugiati riconosciuti di effettuare viaggi nel loro Paese d'origine o di provenienza* (art. 59c cpv. 1 prima frase LStrl). Il Consiglio federale porrà in vigore questa disciplina verosimilmente all'inizio del 2020. Al tempo stesso, le conseguenze dei viaggi non autorizzati nel Paese d'origine sono ormai codificate nella LAsi. In caso di viaggio non autorizzato nello Stato d'origine o di provenienza, la SEM disconosce in linea di principio la qualità di rifugiato. Il disconoscimento non è pronunciato se il rifugiato rende verosimile di essere stato costretto a recarsi nel proprio Stato d'origine o di provenienza (art. 63 cpv. 1^{bis} LAsi). Queste norme riguardano sia i rifugiati riconosciuti cui è stato concesso asilo sia i rifugiati ammessi provvisoriamente.

¹⁵ Mozione 15.3803 del gruppo liberale radicale «Nessun viaggio inopportuno all'estero per richiedenti l'asilo ammessi in Svizzera» del 7 settembre 2015.

¹⁶ Mozione 15.3844 del gruppo dell'Unione democratica di centro «Nessun viaggio all'estero per richiedenti l'asilo e persone ammesse provvisoriamente» del 15 settembre 2015.

¹⁷ FF 2018 6655

¹⁹ RS 837.0

²⁰ RS 412.10

Oltre al divieto di recarsi nello Stato d'origine o di provenienza, il Parlamento ha parimenti introdotto la possibilità di vietare ai *rifugiati riconosciuti di recarsi in altri Stati*. Spetta alla SEM pronunciare questo divieto (art. 59c cpv. 1 seconda frase LStrl). Il divieto è applicabile laddove vi sia motivo di sospettare che il viaggio in uno Stato terzo serva in realtà a dissimulare un viaggio non autorizzato nel Paese di origine o di provenienza. Il divieto di recarsi in un altro Stato si applica a tutti i rifugiati riconosciuti di un determinato Stato d'origine ed è finalizzato in particolare a vietare loro di recarsi in uno Stato confinante con il loro Stato d'origine nell'intento di proseguire poi il viaggio a destinazione dello stesso. In casi eccezionali, tuttavia, i rifugiati potranno recarsi in un altro Stato (confinante con il loro Stato d'origine o di provenienza) se gravi motivi lo giustificano (art. 59c cpv. 2 LStrl), come per esempio una malattia grave o il decesso di un congiunto. Se un rifugiato riconosciuto si reca in tale Stato senza previa autorizzazione e senza che un grave motivo lo giustifichi, gli sarà revocato l'asilo (art. 63 cpv. 2 lett. b LAsi). Queste norme relative ai viaggi in altri Stati e riguardanti i *rifugiati riconosciuti che hanno ottenuto asilo* nonché i *rifugiati ammessi provvisoriamente* entreranno verosimilmente in vigore all'inizio del 2020.

Le disposizioni illustrate qui di seguito si applicheranno ai viaggi di *richiedenti l'asilo, stranieri ammessi provvisoriamente e persone bisognose di protezione* nel loro Stato d'origine o di provenienza (art. 59d P-LStrl) o in un altro Stato (art. 59e P-LStrl). Gli stranieri ammessi provvisoriamente che hanno la qualità di rifugiato hanno diritto a un documento di viaggio per rifugiati (cfr. art. 59 cpv. 2 lett. a LStrl), pertanto la disciplina di cui agli articoli 59d e 59e P-LStrl non si applica a questa categoria di persone.

Ad cpv. 1

Il presente capoverso attua la domanda formulata dalla mozione Pfister in vista di vietare agli stranieri ammessi provvisoriamente di recarsi nello Stato d'origine o di provenienza (si veda a questo proposito il n. 1.1.2 più sopra). Il divieto sarà parimenti applicabile ai richiedenti l'asilo e alle persone bisognose di protezione, che avendo chiesto protezione alla Svizzera potrebbero essere oggetto di persecuzioni rilevanti per il diritto in materia d'asilo in caso di ritorno nello Stato d'origine o di provenienza.

Ad cpv. 2

La SEM potrà, in casi specifici, autorizzare uno straniero ammesso provvisoriamente o una persona bisognosa di protezione a recarsi nello Stato d'origine o di provenienza se ciò è necessario per preparare la partenza autonoma e il ritorno definitivi. Nel quadro di un siffatto viaggio, controllato dalla SEM e autorizzato per rispondere a un dimostrato bisogno sul posto, le persone interessate dovranno determinare se un ritorno volontario è realmente possibile e adottare le necessarie disposizioni. Questi accertamenti possono essere necessari in particolare in vista del ritorno di famiglie con figli minorenni. Già dopo la fine del conflitto in Kosovo, in alcuni casi specifici l'allora Ufficio federale dei rifugiati aveva autorizzato dei viaggi in vista di preparare il ritorno. Questa prassi ha dato buoni risultati. La presente disciplina si riaggancia proprio a questa prassi ben roduta. Il Consiglio federale preciserà maggiormente i pertinenti presupposti a livello di ordinanza.

Non è tuttavia previsto di applicare una tale deroga ai richiedenti l'asilo oggetto di una procedura in atto e che, pertanto, non hanno ancora ottenuto la protezione della Svizzera. Queste persone possono tuttavia, in qualsiasi momento, ritirare la loro domanda e tornare autonomamente nello Stato d'origine o di provenienza.

Ad cpv. 3

I rifugiati ammessi provvisoriamente soggiacciono a regole speciali per quanto riguarda i viaggi nel Paese d'origine o di provenienza, pertanto il presente capoverso rimanda all'articolo 59c LStrl, applicabile a queste persone.

Art. 59e (nuovo) Divieto per richiedenti l'asilo, stranieri ammessi provvisoriamente e persone bisognose di protezione di recarsi in altri Stati

A complemento della disciplina riguardante i viaggi nello Stato d'origine o di provenienza, per garantire la certezza giuridica occorre creare anche una base legale per i viaggi di richiedenti l'asilo, stranieri ammessi provvisoriamente e persone bisognose di protezione in Stati che non siano lo Stato d'origine o di provenienza. Anche in questo caso la disciplina pertinente non si applica ai rifugiati ammessi provvisoriamente, i quali hanno diritto a un titolo di viaggio per rifugiati (cfr. art. 59 cpv. 2 lett. a LStrl).

Secondo il diritto vigente, a determinate condizioni queste persone possono recarsi all'estero. La SEM può rilasciare un titolo di viaggio o un visto di ritorno a stranieri ammessi provvisoriamente, per esempio, per partecipare all'estero ad attività finalizzate alla loro integrazione. Si pensi in particolare alla partecipazione attiva a manifestazioni sportive o culturali all'estero oppure a viaggi scolastici oltre confine (art. 9 cpv. 1 lett. c e d ODV). Nel diritto vigente i presupposti per questi viaggi sono disciplinati unicamente a livello di ordinanza.

Ad cpv. 1, 2 e 3

I richiedenti l'asilo, gli stranieri ammessi provvisoriamente e le persone bisognose di protezione soggiacciono già tuttora a un'autorizzazione obbligatoria per recarsi in uno Stato che non sia lo Stato d'origine o di provenienza. Con la modifica prevista, la legge vieta ora espressamente questi viaggi (cpv. 1).

In via eccezionale la SEM può autorizzare un richiedente l'asilo a recarsi in uno Stato che non sia quello d'origine o di provenienza unicamente se l'espletamento della procedura d'asilo o di allontanamento lo richiede (cpv. 2). Un tale viaggio può essere necessario, nello specifico, allo scopo di procurarsi i documenti di viaggio presso la rappresentanza nazionale in un altro Stato.

Il Consiglio federale stabilirà a livello di ordinanza a quali condizioni e in quali casi specifici è possibile autorizzare, eccezionalmente e per particolari motivi personali, uno straniero ammesso provvisoriamente o una persona bisognosa di protezione a recarsi in uno Stato che non sia quello d'origine o di provenienza (cpv. 3). A tal fine i motivi di viaggio previsti dal diritto vigente (art. 9 ODV) saranno sottoposti a esame critico. Dopo un soggiorno di oltre cinque anni in Svizzera, inoltre, le persone ammesse provvisoriamente possono presentare una domanda di rilascio del permesso di dimora (art. 84 cpv. 5 LStrl). Se è rilasciato un permesso di dimora, queste persone possono recarsi all'estero senza visto di ritorno, sulla base di un titolo di viaggio nazionale o di un passaporto per stranieri. Questo vale anche per le persone bisognose di protezione che ottengono un permesso di dimora cinque anni dopo la concessione della protezione provvisoria (art. 74 cpv. 2 LAsi). Sono fatte salve le prescrizioni in materia d'entrata degli Stati di destinazione; i titolari di un permesso di dimora non necessitano di un visto per recarsi in Stati Schengen.

In virtù dell'articolo 59c capoverso 1 seconda frase LStrl (RU 2018 1413, in vigore verosimilmente da inizio 2020), la SEM può vietare ai rifugiati di recarsi in altri Stati che non siano il loro Stato di origine o di provenienza (divieto per i rifugiati di recarsi in Stati terzi, in particolare negli Stati limitrofi al loro Stato d'origine o di provenienza). La SEM può pronunciare un siffatto divieto se vi è il fondato sospetto che dei rifugiati si rechino in uno Stato terzo in vista di proseguire poi il loro viaggio a destinazione dello Stato d'origine o di provenienza, eludendo così il divieto generale di recarsi nel loro Stato d'origine o di provenienza. La SEM può, in via eccezionale, autorizzare un rifugiato a recarsi in un siffatto Stato terzo (in particolare in uno Stato limitrofo) «se motivi *gravi* lo giustificano» (art. 59c cpv. 2 LStrl). Se la SEM ha pronunciato un divieto di viaggiare secondo l'articolo 52c capoverso 1 seconda frase LStrl, la disciplina derogatoria di cui all'articolo 59c capoverso 2 LStrl si applica anche nei riguardi di stranieri ammessi provvisoriamente e persone bisognose di protezione. In presenza di fondati sospetti che il divieto di viaggiare non venga osservato, la medesima disciplina è applicabile anche ai rifugiati, agli stranieri ammessi provvisoriamente e alle persone bisognose di protezione: la SEM può pertanto autorizzare un viaggio in uno Stato terzo oggetto di un divieto di viaggiare secondo l'articolo 59c capoverso 1 seconda frase LStrl unicamente se *gravi motivi* lo giustificano. In questi casi non si applica la deroga prevista dall'articolo 59e capoverso 3, secondo cui sono sufficienti particolari motivi personali.

Questa disciplina non è applicabile ai richiedenti l'asilo, i quali sono autorizzati in via eccezionale a recarsi in uno Stato che non sia quello d'origine o di provenienza unicamente per il motivo codificato in maniera esaustiva nell'articolo 59e capoverso 2 P-LStrl – ossia l'espletamento della procedura d'asilo o di allontanamento.

Ad cpv. 4

Siccome per i rifugiati ammessi provvisoriamente che si recano nello Stato d'origine o di provenienza è prevista una disciplina specifica, occorre inserire un rimando all'articolo 59c LStrl, applicabile a queste persone.

Art. 83 cpv. 9^{bis} e 9^{ter}

Allo scopo di garantire l'effettiva applicazione del divieto per *richiedenti l'asilo, stranieri ammessi provvisoriamente e persone bisognose di protezione* di recarsi nello Stato d'origine o di provenienza (art. 59d P-LStrl), i capoversi 9^{bis} e 9^{ter} prevedono delle sanzioni in caso d'inosservanza del divieto, alle quali vengono ad aggiungersene altre, parimenti destinate a queste categorie di persone, codificate agli articoli 84 capoverso 4 lettera c e 120 capoverso 1 lettera h P-LStrl e 79 lettera e P-LAsi. Queste misure non si applicano ai rifugiati ammessi provvisoriamente, giacché hanno diritto a un documento di viaggio per rifugiati (cfr. art. 59 cpv. 2 lett. a LStrl).

In virtù del diritto vigente, se l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione non è possibile, ammissibile o ragionevolmente esigibile è disposta l'ammissione provvisoria (art. 83 cpv. 1 LStrl). In determinate circostanze tuttavia, se l'esecuzione non è possibile o ragionevolmente esigibile, l'ammissione provvisoria non è consentita, per esempio se lo straniero:

- è stato condannato in Svizzera o all'estero a una pena detentiva di lunga durata o nei suoi confronti è stata ordinata una misura penale,
- ha violato in modo rilevante o ripetutamente o espone a pericolo la sicurezza e l'ordine pubblici in Svizzera o all'estero o costituisce una minaccia per la sicurezza interna o esterna della Svizzera; o
- ha causato, con il suo comportamento, l'impossibilità di eseguire l'allontanamento o l'espulsione (art. 83 cpv. 7 LStrl).

Inoltre l'ammissione provvisoria non è disposta o si estingue con il passaggio in giudicato dell'espulsione (art. 83 cpv. 9 LStrl). Ne consegue che la persona soggiorna in Svizzera senza beneficiare di uno statuto secondo il diritto in materia di stranieri.

In un primo tempo non sarà più possibile concedere l'ammissione provvisoria ove la stessa si sia estinta a causa di un viaggio non autorizzato nello Stato di origine o di provenienza (art. 84 cpv. 4 lett. c P-LStrl). In questo caso sarà possibile concedere una nuova ammissione provvisoria solo tre anni dopo l'estinzione della precedente (cpv. 9^{bis}). Qualora continuino a sussistere ostacoli all'esecuzione dell'allontanamento, la persona interessata rimarrà pertanto in Svizzera senza beneficiare di uno statuto secondo il diritto in materia di stranieri fino allo scadere del periodo di tre anni.

Questa regola sarà applicabile anche ai richiedenti l'asilo e alle persone bisognose di protezione (cpv. 9^{ter}). Se un richiedente l'asilo si è recato senza previa autorizzazione nel proprio Stato d'origine o di provenienza durante la procedura d'asilo, per due anni a decorrere dal suo ritorno in Svizzera non gli sarà concessa l'ammissione provvisoria. Pertanto, in caso di decisione negativa in materia d'asilo passata in giudicato o di decisione di non entrata nel merito passata in giudicato, e qualora il suo allontanamento non possa essere eseguito, egli soggiorerà in Svizzera senza beneficiare di uno statuto secondo il diritto in materia di stranieri. Questo vale anche per i rifugiati cui non è concesso asilo a causa di motivi di esclusione. In virtù degli impegni internazionali della Svizzera, queste persone beneficeranno tuttavia dei diritti previsti dalla Convenzione sullo statuto dei rifugiati.

Se una persona bisognosa di protezione si reca senza previa autorizzazione nello Stato d'origine o di provenienza, in linea di principio la protezione provvisoria di cui beneficia si estingue parimenti (art. 79 lett. e E-LAsi). Anche in questo caso, se l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione non è possibile, ammissibile o ragionevolmente esigibile, l'ammissione provvisoria non potrà esserle concessa prima di tre anni a decorrere dal ritorno dell'interessato in Svizzera. La persona non potrà ottenere l'ammissione provvisoria neppure ove una procedura d'asilo sospesa venga ripresa dopo l'estinzione della protezione provvisoria e la domanda d'asilo sfoci in una decisione negativa o in una decisione di non entrata nel merito.

Art. 84 cpv. 4, 4^{bis} e 5

In virtù del diritto vigente l'ammissione provvisoria si estingue al momento della partenza definitiva, in caso di soggiorno all'estero di oltre due mesi senza autorizzazione o al momento dell'ottenimento di un permesso di dimora (art. 84 cpv. 4 LStrl). L'OEAEE vigente precisa già tuttora quando la partenza è considerata definitiva. Tale è il caso, per esempio, qualora l'interessato presenti domanda d'asilo in un altro Stato, ottenga uno statuto che gli permette di soggiornare in un altro Stato o notifichi la propria partenza e lasci il Paese (art. 26a lett. a, b ed f OEAEE).

Per garantire la certezza giuridica, tutti i motivi di estinzione dell'ammissione provvisoria saranno d'ora in poi codificati espressamente a livello di legge.

Ad cpv. 4 lett. a

La partenza definitiva, considerata tale dal momento che l'interessato ha presentato una domanda d'asilo in un altro Stato, pone fine all'ammissione provvisoria già in virtù del diritto vigente (art. 84 cpv. 4 LStrl in combinato disposto con l'art. 26a lett. a OEAE). Per garantire la certezza giuridica, il deposito di una domanda d'asilo in un altro Stato viene ora codificato in modo specifico a livello di legge quale motivo di estinzione dell'ammissione provvisoria.

Ad cpv. 4 lett. b

In virtù del diritto vigente, l'ammissione provvisoria si estingue al momento dell'ottenimento di un permesso di dimora (art. 84 cpv. 4 LStrl) o al momento della partenza definitiva e la partenza è considerata definitiva quando l'interessato ottiene uno statuto che gli permette di soggiornare in un altro Stato (art. 84 cpv. 4 LStrl in combinato disposto con l'art. 26a lett. b OEAE). Anche questo motivo di estinzione sarà codificato in modo specifico a livello di legge.

Ad cpv. 4 lett. c

Conformemente al diritto vigente, l'ammissione provvisoria si estingue anche quando la partenza è definitiva in quanto l'interessato si è recato nel suo Stato d'origine o di provenienza senza visto di ritorno in Svizzera valido né passaporto per stranieri (cfr. art. 84 cpv. 4 LStrl in combinato disposto con l'art. 26a lett. d OEAE). Anche questo motivo di estinzione sarà codificato espressamente nella LStrl. Secondo la nuova disposizione, l'ammissione provvisoria si estingue una volta che l'interessato si è recato senz'autorizzazione nello Stato d'origine o di provenienza. Se il viaggio è stato autorizzato previamente dalla SEM per preparare la partenza autonoma e il ritorno definitivi (cfr. art. 59d cpv. 2 P-LStrl), l'ammissione provvisoria non si estingue. Idem se la persona rende verosimile di essere stata costretta a recarsi nello Stato d'origine o di provenienza. Tale può essere il caso, per esempio, se la persona ha visitato un genitore gravemente ammalato. Questa disciplina si applica per analogia anche ai rifugiati riconosciuti recatisi nello Stato d'origine o di provenienza (art. 62 cpv. 1^{bis} LAsi).

Ad cpv. 4 lett. d

In virtù del diritto vigente, l'ammissione provvisoria si estingue in caso di soggiorno all'estero di oltre due mesi senza autorizzazione (art. 84 cpv. 4 LStrl). Questa regola è mantenuta nella LStrl, la dovrà tuttavia codificare anche un motivo di estinzione esplicito per i viaggi non autorizzati nello Stato d'origine o di provenienza (cfr. commento ad art. 84 cpv. 4 lett. c P-LStrl più sopra). Pertanto i viaggi non autorizzati nello Stato d'origine o di provenienza devono essere esclusi dai soggiorni all'estero senza autorizzazione, i quali in virtù del diritto vigente costituiscono un motivo a sé stante di estinzione dell'ammissione provvisoria. L'espressione «soggiorni all'estero senza autorizzazione» è pertanto sostituita con «soggiorno in un altro Stato che non sia lo Stato d'origine o di provenienza».

Un soggiorno di questo tipo è considerato illegale se effettuato senza documento di viaggio valido o senza visto di ritorno in Svizzera. Se il viaggio è stato previamente autorizzato ma l'interessato si sofferma nello Stato in questione oltre la durata autorizzata, l'ammissione provvisoria si estingue parimenti dopo due mesi dallo scadere della durata di validità del documento di viaggio o del visto di ritorno. Con ciò è eliminata la contraddizione con la regola sancita dall'OEAE. Infatti, il diritto vigente prevede l'estinzione dell'ammissione provvisoria anche quando lo straniero protrae il proprio soggiorno all'estero oltre la durata di validità del visto di ritorno o del documento di viaggio, assimilando questo protrarsi del soggiorno all'estero a una partenza definitiva (art. 84 cpv. 4 LStrl in combinato disposto con l'art. 26a lett. e OEAE).

Ad cpv. 4 lett. e

La presente disposizione corrisponde, senza modifiche di carattere materiale, alla disciplina vigente, in virtù della quale l'ammissione provvisoria si estingue con la partenza definitiva. Quando una persona ammessa provvisoriamente notifica la propria partenza e lascia il territorio svizzero si considera che è definitivamente partita dal Paese (art. 26a lett. f OEAE). Per garantire la certezza giuridica, anche questa norma è codificata in maniera specifica nella LStrl quale motivo di estinzione dell'ammissione provvisoria.

Ad cpv. 4^{bis}

Siccome i rifugiati ammessi provvisoriamente soggiacciono a regole specifiche per recarsi nello Stato d'origine o di provenienza oppure in un altro Stato (art. 59c LStrl), è opportuno indicare esplicitamente che le sanzioni di cui al capoverso 4 lettere c e d non si applicano a questa categoria di persone.

Se un rifugiato riconosciuto si reca nello Stato d'origine o di provenienza senza previa autorizzazione, in linea di principio gli viene disconosciuta la qualità di rifugiato, salvo se rende verosimile di essere stato costretto a effettuare tale viaggio (art. 63 cpv. 1^{bis} LAsi). Se invece un rifugiato riconosciuto si reca in un altro Stato senza previa autorizzazione, infrangendo un pertinente divieto, gli è revocato l'asilo (art. 63 cpv. 2 lett. b LAsi; cfr. anche commento ad art. 59d, *excursus: viaggi di rifugiati riconosciuti che hanno ottenuto asilo o ammessi provvisoriamente*).

Ad cpv. 5

Il tenore della presente disposizione è modificato per ragioni di completezza: viene cioè precisato che l'esame dell'esigibilità del ritorno non verte unicamente sul ritorno nello Stato di provenienza ma anche nello Stato d'origine.

Art. 85 cpv. 3, 4, 7–8

I capoversi 3 e 4 nonché 7–8 dell'articolo 85 vigente sono ora oggetto di articoli distinti (cfr. art. 85b P-LStrl: Cambiamento di Cantone e 85c P-LStrl: Ricongiungimento familiare).

La restrizione in materia di controllo di cui al capoverso 4 vigente è abrogata, giacché il diritto di cambiare Cantone a determinate condizioni, quale viene proposto (cfr. art. 85b P-LStrl), non giustifica più una limitazione del diritto di essere sentito e del diritto a una procedura giudiziaria, garantiti dalla Costituzione. La decisione della SEM relativa al cambiamento di Cantone, pertanto, è ormai impugnabile dinanzi al TAF (art. 31 della legge federale del 17 giugno 2005¹⁸ sul Tribunale amministrativo federale, LTAF). Possono ricorrere sia le persone interessate sia i Cantoni.

Art. 85a cpv. 1, 2 e 3^{bis}

Ad cpv. 1 e 2

Questi capoversi precisano che si tratta di un'attività lucrativa dipendente. Per l'attività lucrativa indipendente si veda il capoverso 3^{bis}.

Ad cpv. 3^{bis}

Occorre precisare a livello di legge che l'obbligo di notifica si applica anche in caso di attività lucrativa indipendente. Esiste già una disciplina corrispondente a livello esecutivo (art. 65 cpv. 3 OASA). L'espressione «attività lucrativa» abbraccia in maniera generale sia l'attività lucrativa dipendente che l'attività lucrativa indipendente (art. 11 cpv. 2 LStrl).

Art. 85b Cambiamento di Cantone

Siccome dal 1° gennaio 2019 le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti sono autorizzati a svolgere un'attività lucrativa in tutta la Svizzera previa semplice notifica (art. 85a LStrl; abrogazione della procedura di autorizzazione dell'attività), la disciplina restrittiva odierna del cambiamento di Cantone (n. 1.1.1.3) è divenuta un grosso ostacolo sul piano pratico. Pertanto, conformemente alla mozione della CIP-S (n. 1.1.1.2), è introdotto a livello di legge un diritto al cambiamento di Cantone allo scopo di agevolare, in determinati casi, l'esercizio di un'attività lucrativa. I motivi che attualmente giustificano un cambiamento di Cantone, ossia la protezione dell'unità della famiglia e un grave pericolo per la salute dello straniero ammesso provvisoriamente o di un'altra persona, vengono mantenuti (art. 85 cpv. 3 LStrl in combinato disposto con l'art. 21 OEAE e con l'art. 22 cpv. 2 OAsi 1).

Già secondo il diritto vigente la decisione definitiva in merito al cambiamento di Cantone spetta alla SEM (art. 85 cpv. 3 LStrl). In questo contesto è opportuno vagliare anche l'eventualità di agevolare il cambiamento di Cantone legato all'esercizio di un'attività lucrativa in un altro Cantone già prima, tramite una semplice modifica di ordinanza e senza bisogno di modificare la legge. Occorre tuttavia precisare che nonostante una siffatta soluzione le persone in questione non beneficerebbero di un diritto di cambiare Cantone e la SEM dovrebbe in ogni caso sentire previamente i Cantoni. Inol-

tre, le persone interessate non avrebbero, in linea di principio, nessuna possibilità di impugnare il rifiuto del cambiamento di Cantone (art. 85 cpv. 4 LStrl, deroga: violazione dell'unità della famiglia).

Ad cpv. 1

Il presente capoverso corrisponde, in linea di principio, alla disciplina vigente di cui all'articolo 85 capoverso 3 LStrl, secondo cui la domanda di cambiamento di Cantone va sottoposta alla SEM. Il diritto di cambiare Cantone quale viene proposto rende superflua la previa consultazione dei Cantoni prevista dal diritto vigente, che può pertanto essere stralciata.

Ad cpv. 2

I motivi che attualmente giustificano un cambiamento di Cantone, ossia la protezione dell'unità della famiglia e un grave pericolo per lo straniero ammesso provvisoriamente o per un'altra persona, sono mantenuti (cfr. art. 85 cpv. 3 LStrl nonché 21 OEAE in combinato disposto con l'art. 22 cpv. 2 OAsi 1). Conformemente alla prassi della SEM, è dato un siffatto, grave pericolo in una situazione medica straordinaria in cui è necessario, per esempio, un accesso rapido a prestazioni mediche specifiche non disponibili nel Cantone di residenza dell'interessato. Nella pratica, tuttavia, si riscontrano raramente casi in cui il cambiamento di Cantone si giustifica per una situazione di questo tipo. Il capoverso 2 precisa ormai che deve sussistere un pericolo grave *per la salute*.

Ad cpv. 3

Inizialmente la disciplina relativa al cambiamento di Cantone di cui all'articolo 22 OAsi 1 è stata prevista per i richiedenti l'asilo (FF 1996 II 54 seg.), ma grazie al rimando presente nell'OEAE si applica anche alle persone ammesse provvisoriamente. La situazione dei richiedenti l'asilo diverge da quella delle persone ammesse provvisoriamente in particolare per quanto concerne la possibilità di esercitare un'attività lucrativa e le esigenze in materia di integrazione, pertanto occorre prescrivere condizioni diverse anche per il cambiamento di Cantone. Il cambiamento di Cantone degli stranieri ammessi provvisoriamente è ora definito a livello di legge. Per quanto riguarda l'integrazione professionale, è creato un diritto di cambiare Cantone per le persone che esercitano un'attività lucrativa fuori del Cantone di residenza, sempreché siano soddisfatte le condizioni seguenti:

- la persona non percepisce prestazioni dell'aiuto sociale né per sé né per i propri familiari;
- il rapporto di lavoro sussiste da almeno 12 mesi oppure, considerato il tragitto per recarsi al lavoro o l'orario di lavoro, non è ragionevole esigere la permanenza nel Cantone di residenza; e
- non vi sono motivi legati all'ordine e alla sicurezza pubblici o alla sicurezza interna o esterna che giustifichino il rifiuto dell'ammissione provvisoria (cpv. 4).

Non sono considerati ragionevolmente esigibili, in particolare, un tragitto molto lungo per recarsi al lavoro, un tragitto impossibile o difficile da percorrere con i mezzi di trasporto pubblici o regolari tragitti pendolari tra luogo di residenza e luogo di lavoro per un'attività lucrativa notturna o a turni o caratterizzata da orari irregolari o protratti. I criteri determinanti saranno fissati a livello di ordinanza.

La condizione secondo cui il rapporto di lavoro deve sussistere da almeno 12 mesi risulta dalla legge del 25 giugno 1982¹⁹ sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI), giacché a partire da un periodo minimo di contribuzione di 12 mesi nel corso dei due anni (termine quadro applicabile al periodo di contribuzione) precedenti la prima iscrizione vi è un diritto all'indennità contro la disoccupazione.

Se lo straniero ammesso provvisoriamente scioglie il rapporto di lavoro dopo aver cambiato Cantone, in virtù del diritto vigente le prestazioni dell'aiuto sociale possono essere ridotte o soppresse (art. 86 cpv. 1 LStrl in combinato disposto con l'art. 83 cpv. 1 lett. e LAsi).

Lo straniero ammesso provvisoriamente può cambiare Cantone anche per assolvere una formazione professionale di base. Quest'ultima è definita nella legge del 13 dicembre 2002²⁰ sulla formazione professionale (LFPr). Della durata di due a quattro anni, essa fa seguito alla scuola

¹⁹ RS 837.0

²⁰ RS 412.10

dell'obbligo o a una qualifica equivalente (art. 15 segg. LFPPr). Pertanto, uno straniero ammesso provvisoriamente in possesso di un contratto di tirocinio conformemente all'articolo 14 LFPPr può parimenti chiedere di cambiare Cantone, sempreché siano soddisfatte le condizioni di cui alle lettere a e b.

Ad cpv. 4

Nelle tre configurazioni che danno diritto al cambiamento di Cantone di cui ai capoversi 2 e 3 non deve sussistere nessuno dei motivi di revoca dell'ammissione provvisoria di cui all'articolo 83 capoverso 7 lettera a o b LStrl. Ciò corrisponde alle regole riguardanti il diritto al cambiamento di Cantone per i titolari di un permesso di dimora o domicilio (art. 37 cpv. 2 e 3 LStrl). Anche in questi casi non devono sussistere motivi di revoca ai sensi di una condanna a una pena detentiva di lunga durata, di una violazione rilevante o ripetuta o di un'esposizione a pericolo dell'ordine e della sicurezza pubblici in Svizzera o all'estero o di una minaccia per la sicurezza interna o esterna della Svizzera.

Ad cpv. 5

Il capoverso 5 disciplina il cambiamento di Cantone dei *rifugiati* ammessi provvisoriamente. Questo è disciplinato analogamente al diritto dei titolari di un permesso di dimora di cambiare Cantone (art. 37 cpv. 2 LStrl). L'interessato ha pertanto diritto a trasferire la propria residenza in un altro Cantone se non è disoccupato e se non sussistono motivi di revoca secondo l'articolo 62 capoverso 1 LStrl. Questa disciplina tiene conto dei requisiti della Convenzione sullo statuto dei rifugiati (art. 26 della Convenzione), secondo cui i rifugiati hanno diritto di scegliere il loro luogo di residenza conformemente all'«ordinamento applicabile agli stranieri nelle stesse circostanze». Agli effetti della Convenzione, l'espressione «nelle stesse circostanze» significa che l'interessato deve, per l'esercizio di un diritto, adempiere tutte le condizioni (segnatamente quelle riguardanti la durata e le premesse per la dimora o il domicilio), nello stesso modo come se non fosse un rifugiato (art. 6 della Convenzione). In questo modo la legge concretizza anche una decisione del TAF (DTAF-2012/2), la quale dava per acquisito che i rifugiati soggiacessero alla disciplina del cambiamento di Cantone prevista per i titolari del permesso di domicilio. La disciplina qui proposta tiene conto del fatto che l'ammissione provvisoria dei rifugiati riconosciuti si avvicina maggiormente allo statuto dei titolari di un permesso di dimora che non a quello dei titolari di un permesso di domicilio (si vedano anche i numeri 1.1.1.3 e 1.2.1).

Art. 85c Ricongiungimento familiare

Nel diritto vigente il ricongiungimento familiare delle persone ammesse provvisoriamente è retto dall'articolo 85 capoversi 7–8 LStrl. Per ragioni di carattere sistematico e per rendere il testo più comprensibile, i predetti capoversi sono ora inseriti nel nuovo articolo 85c P-LStrl, senza tuttavia subire modifiche materiali. I rifugiati riconosciuti ammessi provvisoriamente non sono tuttavia menzionati in modo specifico giacché il loro ricongiungimento familiare è retto dalle medesime regole.

Art. 120 capoverso 1 lettera h

La LStrl vigente contiene già delle disposizioni penali per le infrazioni commesse intenzionalmente o per negligenza, i cui autori vengono puniti con la multa (art. 120 LStrl). Tra queste infrazioni figurano anche la violazione dell'obbligo di notificare l'arrivo o la partenza nonché il fatto di cambiare impiego o Cantone senza il necessario permesso (art. 120 cpv. 1 lett. a, b e c LStrl). D'ora in poi anche chi si reca all'estero senza previa autorizzazione si renderà colpevole di un'infrazione ai sensi della presente disposizione e potrà pertanto essere punito con la multa.

In linea di massima, tutti i viaggi nello Stato d'origine o di provenienza sono considerati non autorizzati. Sono fatti salvi i casi in cui il viaggio serve a preparare la partenza autonoma e il ritorno definitivi ed è pertanto stato previamente autorizzato dalla SEM a titolo eccezionale (art. 59d P-LStrl). Anche i viaggi in Stati che non siano quello d'origine o di provenienza sono considerati un'infrazione, salvo se previamente autorizzati dalla SEM. Chi commette quest'infrazione è punibile con la multa (art. 59e P-LStrl). La misura si applica a richiedenti l'asilo, persone ammesse provvisoriamente e persone bisognose di protezione, a prescindere dal fatto che siano già state disposte altre sanzioni o meno. Se uno straniero ammesso provvisoriamente si reca senza autorizzazione nello Stato d'origine o di provenienza, per esempio, gli può essere revocata l'ammissione provvisoria (art. 84 cpv. 4 lett. c P-LStrl) e al tempo stesso può essere punito con una multa.

Art. 122d Rifiuto del rilascio del documento di viaggio e del visto di ritorno

La SEM deve inoltre avere la possibilità di rifiutare il rilascio di un documento di viaggio o di un visto di ritorno, durante tre anni dal ritorno in Svizzera, al richiedente l'asilo, allo straniero ammesso provvisoriamente o alla persona bisognosa di protezione che si reca senza autorizzazione in uno Stato che non sia lo Stato di origine o di provenienza.

Per tenere debitamente conto del principio di proporzionalità, tuttavia, la SEM deve poter decidere liberamente, caso per caso, se applicare questa sanzione amministrativa o meno.

Art. 126e Disposizioni transitorie della modifica del...

Ad cpv. 1

Se un richiedente l'asilo, uno straniero ammesso provvisoriamente o una persona bisognosa di protezione presenta una domanda di rilascio di un documento di viaggio o di un visto di ritorno prima dell'entrata in vigore della presente modifica della LStrl e se la domanda è ancora pendente, si applica il diritto previgente (art. 59 LStrl, art. 4, 7 e 9 ODV). Se invece la domanda è presentata dopo l'entrata in vigore della proposta modifica della LStrl si applicano le nuove norme di cui agli articoli 59, 59d e 59e P-LStrl.

Ad cpv. 2

Per garantire la certezza del diritto e in virtù del divieto di retroattività di nuove disposizioni penali, le nuove sanzioni previste per i viaggi non autorizzati all'estero (art. 84 cpv. 4 in combinato disposto con gli art. 83 cpv. 9^{bis} e 9^{ter}, 120 cpv. 1 lett. h e 122d P-LStrl, nonché 79 lett. e P-LAsi) si applicano unicamente ai viaggi effettuati dopo l'entrata in vigore della presente modifica della LStrl.

2.2 Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi)

Art. 61 cpv. 1

Occorre concretizzare a livello di legge la tipologia di attività lucrativa che le persone interessate sono autorizzate a svolgere, ossia un'attività dipendente.

Art. 79 lett. e

Già secondo il diritto vigente la protezione provvisoria ha termine se la persona protetta trasferisce il centro della sua vita in un altro Paese, rinuncia alla protezione provvisoria, ha ottenuto un permesso di domicilio o è oggetto di una decisione d'espulsione passata in giudicato (art. 79 LAsi). Per poter implementare il divieto di principio, per le persone bisognose di protezione, di recarsi nello Stato d'origine o di provenienza (art. 59d P-LStrl), la protezione provvisoria deve avere termine anche se la persona protetta si reca nello Stato d'origine o di provenienza. Ciò corrisponde a quanto previsto per gli stranieri ammessi provvisoriamente (art. 84 cpv. 4 lett. c P-LStrl). La protezione provvisoria non termina se il viaggio è stato autorizzato in via eccezionale dalla SEM per preparare la partenza autonoma e il ritorno definitivi (art. 59d P-LStrl). Idem se l'interessato rende verosimile di essere stato costretto a recarsi nello Stato d'origine o di provenienza. Tale è il caso per esempio se ha visitato un genitore gravemente malato.

3 Ripercussioni sulle finanze e sul personale

3.1 Attuazione della mozione CIP-S

3.1.1 Ripercussioni sulle finanze della Confederazione

Le domande di cambiamento di Cantone di stranieri ammessi provvisoriamente presentate conformemente alle nuove disposizioni proposte saranno trattate come sinora dalla SEM. Ciò non richiederà fondi supplementari. La possibilità accresciuta, in virtù delle proposte modifiche di legge, di impugnare le decisioni sul cambiamento di Cantone genererà tuttavia un certo onere supplementare. È impossibile emettere stime attendibili circa il numero di possibili ricorsi dinanzi al TAF.

L'agevolazione del cambiamento di Cantone per gli stranieri ammessi provvisoriamente abbatte degli ostacoli all'accesso di questa categoria di persone al mercato del lavoro, il che farà diminuire la loro dipendenza dall'aiuto sociale. Durante i primi sette anni di soggiorno questo si ripercuoterà sulle indennità forfettarie che la Confederazione versa ai Cantoni. Se una persona si integra nel

mercato del lavoro e, quindi, non è più a carico dell'aiuto sociale, soltanto dopo sette anni di permanenza in Svizzera, le spese dei Cantoni e dei Comuni diminuiscono.

3.1.2 Ripercussioni sul personale della Confederazione

Le domande di cambiamento di Cantone saranno trattate come sinora dalla SEM. La modifica dei pertinenti presupposti non implica un maggior fabbisogno di personale. La nuova possibilità di impugnare la decisione in merito al cambiamento di Cantone dinanzi al TAF potrebbe richiedere risorse di personale maggiori presso il TAF stesso. È tuttavia impossibile emettere stime attendibili circa il numero di possibili ricorsi dinanzi al TAF.

3.1.3 Ripercussioni sulle finanze e sul personale dei Cantoni

Le modifiche proposte non hanno ripercussioni sulle finanze o sul personale dei Cantoni. Grazie alla prevista agevolazione del cambiamento di Cantone, gli stranieri ammessi provvisoriamente potranno accedere al mercato del lavoro e far diminuire conseguentemente anche le spese di aiuto sociale sostenute dai Cantoni. L'entità di questa diminuzione è tuttavia difficilmente quantificabile. Ove l'attività lucrativa non sia di carattere durevole, il cambiamento di Cantone potrebbe implicare il trasferimento dei costi di aiuto sociale al nuovo Cantone di residenza. Anche in questi casi, tuttavia, conformemente alla modifica proposta sarà l'assicurazione contro la disoccupazione a riassorbire le pertinenti spese, giacché grazie all'esercizio di un'attività lucrativa l'interessato avrà versato i necessari contributi assicurativi. Nell'insieme i Cantoni non saranno confrontati con oneri finanziari supplementari.

3.2 Attuazione della mozione Pfister

3.2.1 Ripercussioni sulle finanze e sul personale della Confederazione

Nel quadro dell'attuazione della mozione Pfister occorre codificare nella LStrl il divieto per i richiedenti l'asilo, gli stranieri ammessi provvisoriamente e le persone bisognose di protezione di recarsi nello Stato d'origine o di provenienza. La SEM deve avere la possibilità di autorizzare, in via eccezionale, stranieri ammessi provvisoriamente e persone bisognose di protezione a effettuare siffatti viaggi laddove, in un caso specifico, ciò sia necessario per preparare la partenza autonoma e il ritorno definitivi (art. 59d P-LStrl). Occorre introdurre parimenti un divieto generale per queste persone di recarsi in uno Stato che non sia quello d'origine di partenza. Il Consiglio federale deve stabilire a quali condizioni sia possibile, in un caso specifico e a condizioni limitate, autorizzare uno straniero ammesso provvisoriamente o una persona bisognosa di protezione a recarsi in via eccezionale e per particolari motivi personali in un siffatto Stato. I richiedenti l'asilo possono essere autorizzati a effettuare un siffatto viaggio unicamente se ciò è effettivamente necessario per l'espletamento della procedura d'asilo o di allontanamento, per esempio per l'acquisizione di documenti di viaggio nazionali (art. 59e P-LStrl). Se la SEM approva il viaggio, gli interessati ottengono un documento di viaggio o un visto di ritorno.

La SEM decide già tuttora, fondandosi sugli atti inerenti la domanda, se rilasciare un documento di viaggio o un visto di ritorno, dopodiché procede, se del caso, al rilascio del documento in questione (art. 14 e 15 ODV). La proposta modifica di legge non cambia nulla a questi iter procedurali (art. 59, 59d, 59e P-LStrl). Trattandosi di un processo già in essere, non vi è motivo di ritenere che il numero di domande aumenterà, anzi, a fronte della disciplina più severa si registrerà semmai una diminuzione delle domande. Si può pertanto dare per acquisito che la nuova disciplina proposta non avrà ripercussioni né sulle finanze né sul personale della Confederazione e potrà pertanto essere attuata senza costi supplementari.

Nemmeno la codifica a livello di legge delle prescrizioni in materia di rilascio del visto di ritorno (art. 59 P-LStrl) ha ripercussioni sulle finanze o sul personale della Confederazione, trattandosi infatti di diritto vigente.

In caso di viaggi non autorizzati nello Stato d'origine o di provenienza oppure in un altro Stato, sono previste sanzioni specifiche (art. 83 cpv. 9^{bis} e 9^{ter}, 84 cpv. 4 lett. c e d, 120 cpv. 1 lett. h e 122d P-LStrl, nonché 79 lett. e P-LAsi) che verosimilmente potranno essere attuate senza costi supplementari. Infatti, né la mancata disposizione dell'ammissione provvisoria (art. 83 cpv. 9^{bis} e 9^{ter} P-LStrl) né il rifiuto di rilasciare un nuovo documento di viaggio o visto di ritorno (art. 122d P-LStrl) hanno ripercussioni sulle finanze o sul personale della Confederazione. Anche la fine dell'ammissione provvisoria in caso di viaggio non autorizzato nello Stato d'origine o di provenien-

za oppure in caso di soggiorno non autorizzato di oltre due mesi in un altro Stato (art. 84 cpv. 4 lett. c e d P-LStrl) potrà verosimilmente essere applicata senza costi supplementari. Il diritto vigente, infatti, prevede già l'estinzione dell'ammissione provvisoria in caso di soggiorno all'estero di oltre due mesi senza autorizzazione (art. 84 cpv. 4 LStrl). Idem per quanto riguarda la fine della protezione provvisoria in caso di viaggio non autorizzato nello Stato d'origine o di provenienza (art. 79 lett. e P-LAsi): il diritto vigente prevede infatti già la possibilità della fine della protezione provvisoria, per esempio se la persona protetta è oggetto di una decisione d'espulsione (art. 79 lett. d LAsi).

3.2.2 Ripercussioni sulle finanze e sul personale dei Cantoni

Il diritto vigente prevede già l'obbligo per i richiedenti l'asilo, gli stranieri ammessi provvisoriamente e le persone bisognose di protezione di presentarsi personalmente presso l'autorità cantonale competente in materia di migrazione allo scopo di depositare la loro domanda di autorizzazione per recarsi all'estero. L'autorità cantonale competente in materia di migrazione inoltra la domanda e gli eventuali documenti afferenti alla SEM. Questi iter procedurali vengono mantenuti anche con le proposte modifiche (art. 59, 59d, 59e P-LStrl). Trattandosi di un processo già in essere non vi è motivo di ritenere che il numero di domande aumenterà. Si può pertanto dare per acquisito che la nuova disciplina non avrà ripercussioni sulle finanze o sul personale dei Cantoni e potrà pertanto essere attuata senza costi supplementari.

La nuova disciplina introduce anche una nuova disposizione penale (multa) per i viaggi all'estero non autorizzati (art. 120 cpv. 1 lett. h P-LStrl). Si può dare per acquisito che l'implementazione di questa disposizione penale non avrà ripercussioni di rilievo sulle finanze o sul personale dei Cantoni.

4. Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016²¹ sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016²² sul programma di legislatura 2015–2019. Tuttavia, nel quadro della mozione della CIP-S (n. 1.1.1), il Consiglio federale è stato incaricato di presentare un disegno di legge che adegui in modo mirato lo statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio al fine di eliminare gli ostacoli maggiori all'integrazione nel mercato del lavoro delle persone che rimangono in Svizzera a lungo termine. Al tempo stesso, oltre alla mozione della CIP-S il Consiglio federale è chiamato ad attuare la mozione Pfister (n. 1.1.2), la quale chiede l'introduzione di un divieto per le persone ammesse provvisoriamente di recarsi nel Paese d'origine o di provenienza, estendendo pertanto a queste persone il divieto previsto già oggi nei riguardi dei rifugiati riconosciuti.

4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

Tra le strategie del Consiglio federale vi è anche lo «Sviluppo sostenibile» (cfr. messaggio sul programma di legislatura 2015-2019). L'obiettivo a medio termine della pertinente strategia è, in particolare, la sicurezza sociale e con ciò la garanzia della necessaria protezione alle persone bisognose di protezione nonché la loro integrazione celere (obiettivo 7.4). Gli adeguamenti legislativi proposti dalla mozione della CIP-S in vista di eliminare gli ostacoli maggiori all'integrazione nel mercato del lavoro delle persone che rimangono in Svizzera a lungo termine sono atti a supportare questo obiettivo del Consiglio federale.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il disegno di modifica della LStrl si fonda sull'articolo 121 capoverso 1 Cost., in virtù del quale la legislazione sull'entrata, l'uscita, la dimora e il domicilio degli stranieri nonché sulla concessione

²¹ FF 2016 909

²² FF 2016 4605

dell'asilo compete alla Confederazione. Il disegno di legge è compatibile con la Costituzione federale.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

5.2.1 Attuazione della mozione della CIP-S

Le modifiche per l'attuazione della mozione della CIP-N sono compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera.

5.2.2 Attuazione della mozione Pfister

Le modifiche per l'attuazione della mozione Pfister sono compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera.

A differenza dei rifugiati riconosciuti, i richiedenti l'asilo, gli stranieri ammessi e le persone bisognose di protezione non hanno diritto al rilascio di un documento di viaggio o di un visto di ritorno in virtù di trattati internazionali (cfr. art. 28 della Convenzione sullo statuto dei rifugiati). I singoli Stati sono pertanto liberi di decidere se autorizzare o no queste persone a recarsi all'estero.

Per tenere debito conto del principio della proporzionalità, l'ammissione o la protezione provvisoria non si estingue se la persona rende verosimile di essere stata costretta a recarsi nello Stato d'origine o di provenienza (art. 84 cpv. 4 lett. c P-LStrl nonché 79 lett. e P-LAsi). In questo modo sono osservate anche le prescrizioni della Convenzione del 4 novembre 1950²³ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e di altri trattati internazionali.

5.3 Relazione con il diritto europeo

5.3.1 Attuazione della mozione della CIP-S

Il presente progetto è segnatamente conforme all'articolo 26 della direttiva 2011/95/UE²⁴ (di seguito: direttiva sulla qualifica; non vincolante per la Svizzera), secondo cui gli Stati membri autorizzano i beneficiari di protezione internazionale a esercitare un'attività dipendente o autonoma non appena sia stata loro riconosciuta la protezione. Gli Stati membri si adoperano inoltre per agevolare il pieno accesso dei beneficiari di protezione internazionale all'esercizio di un'attività lucrativa (par. 3). Il proposto diritto di cambiare Cantone concesso a determinate condizioni corrisponde in maniera diretta a questo requisito e dovrebbe concorrere a una migliore integrazione delle persone bisognose di protezione (cfr. n. 1.2.1), in modo particolare a una migliore integrazione lavorativa (cfr. n. 1.2.1).

5.3.2 Attuazione della mozione Pfister

La nuova disciplina che vieta di principio ai richiedenti l'asilo e alle persone bisognose di protezione di recarsi nello Stato d'origine è codificata a livello di legge. Ciò accresce la certezza giuridica. La disciplina è conforme al diritto europeo.

Il termine della protezione o ammissione provvisoria in caso di viaggio non autorizzato nello Stato d'origine o di provenienza implica che durante tre anni l'interessato soggiorna in Svizzera «senza statuto», beneficiando unicamente del soccorso d'emergenza. Ciò è conforme alla direttiva sulla qualifica (art. 29 par. 2), secondo cui gli Stati membri possono limitare l'assistenza sociale concessa ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria alle prestazioni essenziali, che in tal caso sono offerte allo stesso livello e alle stesse condizioni di ammissibilità previste per i cittadini dello Stato membro in questione. Va inoltre rilevato che la protezione o ammissione provvisoria termina unicamente se la persona non rende credibile di essere stata costretta a recarsi nello Stato d'origine o di provenienza.

La SEM può rifiutare il rilascio di un documento di viaggio a un richiedente l'asilo, uno straniero ammesso provvisoriamente o una persona bisognosa di protezione che si reca in uno Stato terzo senza previa autorizzazione. L'articolo 25 paragrafo 2 della direttiva sulla qualifica prevede la possibilità per gli Stati membri di rilasciare ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria docu-

²³ RS 0.101

²⁴ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, GU L 337 del 20.12.2011, pag. 9.

menti che consentono loro di viaggiare al di fuori del loro territorio, purché non vi ostino imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico. Dato però che la Svizzera non è vincolata dalla direttiva sulla qualifica, la disciplina proposta è ammissibile e non è necessario allineare il diritto svizzero alla direttiva sulla qualifica.